

新型农村集体经济高质量发展: 内涵特征、现实困境与应对策略

◎赵黎

「摘要」发展新型农村集体经济,实现集体经济现代化转型,是促进乡村振兴和共同富裕的重要途径。论文在阐述与分析新型农村集体经济高质量发展的理论内涵与新型农村集体经济主要类型的基础上,回顾与总结新型农村集体经济的发展历程与改革成效,阐明新型农村集体经济发展面临的主要问题,并有针对性地提出推动新型农村集体经济高质量发展的路径和举措。同时,论文结合目前学界关于经济发展质量内涵的界定,从现实困境与需求出发,提出从治理、经济和社会三个维度理解新型农村集体经济高质量发展的内涵特征。研究表明,面向未来,可从治理、经济和社会三个维度优化社会主义市场经济条件下新型农村集体经济的高质量发展路径,为全面推进乡村振兴和实现农民农村共同富裕奠定更加坚实的物质基础和制度保障。

「关键词」新型农村集体经济; 高质量发展; 经营型集体经济; 服务型集体经济; 市场经济

「中图分类号」F325; F321.32 「文献标识码」A 「文章编号」1003-1812(2024)02-0014-14

一、引言

发展农村集体经济是巩固和完善农村基本经营制度的关键内容,也是实现共同富裕和乡村振兴的有力途径。在开启全面建设社会主义现代化国家的新征程中,发展农村集体经济处于重要战略机遇期。“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,“深化农村集体产权制度改革,完善产权权能,将经营性资产量化到集体经济组织成员,发展壮大新型农村集体经济”。为实现农村集体经济产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理,2023年中央一号文件提出,“探索资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等多样化途径发展新型农村集体经济”。在推动实现经济高质量发展的时代背景下,促进农村集体经济高质量发展是新时代中国农村经济高质量发展的应有之义。

在深化农村改革、促进城乡融合发展过程中,如何实现集体经济与市场经济的兼容,是一项尚未完成的历史任务。推动农村集体经济高质量发展的意义已经不仅仅在于发展集体经济本身,更在于如何完善农村基本经营制度,稳定农业农村基本盘,推进乡村振兴和城乡融合发展,实现农民农村共同富裕。当前,新型农村集体经济高质量发展还未得到学界的应有关注,对新型农村集体经济高质量发展的理解与认识仍有待深化,对新型农村集体经济高质量发展存在的现实困境与优化路径仍有进一步探讨的空间。

作者简介:赵黎,中国社会科学院农村发展研究所副研究员,中国社会科学院大学应用经济学院副教授、硕士生导师。

基金项目:本文为国家社会科学基金一般项目“农民合作社参与农村社会治理的实现机制和路径研究”(编号:19BJY146)、中国社会科学院国情调研重大项目“健全完善新型农村集体经济运行机制调研”(编号:GQZD2023006)的研究成果。

正确认识和把握新型农村集体经济高质量发展的内涵特征，总结农村集体产权制度改革取得的主要成就，探究通过改革形成的新型农村集体经济仍存在的主要问题，是推动实现新型农村集体经济高质量发展的前提。鉴于此，本文围绕新型农村集体经济高质量发展的内涵特征和实现路径，在回顾与总结新型农村集体经济发展历程与改革成效的基础上，阐明以经营型集体经济和服务型集体经济为主要类型的新型农村集体经济发展面临的主要挑战与问题，并有针对性地提出推动新型农村集体经济实现高质量发展的路径和举措。

需要说明的是，目前学界关于农村集体经济的讨论，以及本文对农村集体经济高质量发展的分析，是在新型农村集体经济的语境下展开的。当前，学界虽然尚未对新型农村集体经济的定义达成一致意见，但是大多认同新型农村集体经济的“新”是相对于传统集体经济的制度安排而言的。原因在于，随着农村改革的深入和农村社会经济体制的转型，农村集体经济体制已发生深刻变化。如何实现农村集体经济的转型、建立什么样的新型农村集体经济体制，这些问题在农村集体产权制度改革和农村集体经济组织立法过程中逐渐得以明晰(郑庆宇、管洪彦，2022)。2023年中央“一号文件”提出，“新型农村集体经济”是具有“产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制”的集体经济。本文正是在这个意义上使用新型农村集体经济的概念并对新型农村集体经济高质量发展理论进行建构的。为论述简便和行文一致，除了与传统农村集体经济对比分析的部分，下文在讨论的过程中将新型农村集体经济、新型农村集体经济高质量发展和通过农村集体产权制度改革建立的新型农村集体经济组织分别简称为集体经济、集体经济高质量发展和集体经济组织。

本文的理论与实践意义在于，不同于已有研究大多只是在行文表述上使用“高质量发展”的词汇但并没有在理论层面涉及到底何为“高质量发展”，或者只是仅仅关注产权关系或经营方式等单一经济维度，本文结合目前学界关于经济发展质量内涵的界定，从发展集体经济的现实困境与需求出发，提出从治理、经济和社会三个维度来理解集体经济高质量发展的内涵特征。这不仅有利于在理论层面为理解提升集体经济发展质量提供新的视角，有益于在政策层面完善推动集体经济转型升级的系统性设计，也有助于在实践层面推动集体经济高质量发展的探索性创新。

二、集体经济高质量发展的理论内涵与主要类型

(一) 理论内涵

高质量发展是新时代中国经济发展的基本特征。党的十九大报告提出，“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。”在中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段的背景下，研究集体经济高质量发展是研究经济高质量发展的题中之义。推动集体经济高质量发展，其基本前提是科学把握高质量发展的核心内涵。从高质量发展内涵看，高质量发展是一个看似简单却不易把握的概念，其本质特征具有多维性和丰富性(金碚，2018)。高质量发展是指经济、社会各方面的系统发展质量，需要采用新的框架理解质量的内涵(赵剑波等，2019)。高培勇等(2020)指出，高质量发展是一个总括性理念，

经济高质量是社会高质量和治理高质量的输出,高质量经济社会需要高质量治理结构加以支撑。

此外,高质量发展可以通过识别经济社会发展中突出的不平衡不充分问题来界定(安淑新,2018)。例如,环境污染严重、创新能力不足、城乡发展失衡与农民边缘化的发展都不是高质量发展。相反,以市场化改革为抓手,以创新型驱动为导向,以提高人民生活质量为目标的发展就是高质量发展(余泳泽、胡山,2018)。集体经济高质量发展,既是农村集体产权制度改革不断推进的结果,也对进一步深化农村集体产权制度改革提出了新要求。作为农村改革的一项核心内容和重要组成部分,农村集体产权制度改革不仅在宏观上夯实了集体经济发展基础,推动了集体经济向新型化、现代化、高质化发展,增强了集体经济发展活力,而且在微观上通过支持因地制宜探索集体经济有效实现形式,催生与激活了一批具有创新力和竞争力、可以有效参与市场经济的集体经济组织,优化了农村基层组织架构,为推动集体经济高质量发展奠定了坚实基础。然而,当前发展集体经济仍然面临“谁来发展”“如何发展”和“如何持续”的问题,即主体困境、经营困境和福祉困境(赵黎,2023)。而在2021年农村集体产权制度改革试点工作完成之后,如何进一步深化改革、全面提升集体经济发展质量应成为新阶段的发展目标。

当前,学界对集体经济高质量发展的研究仍处于初级阶段。从文献梳理看,大多数涉及集体经济的研究,只是在字面表述上使用“高质量发展”的词汇但并没有涉及到底何为“高质量发展”。少数研究关注到集体经济高质量发展问题,但相关研究往往仅关注其经济维度。例如,有学者从集体经济发展方式和实现目标的视角界定了集体经济高质量发展的概念,认为产权制度创新、资金投入力度、科学技术应用、生产要素质量等是影响集体经济高质量发展的基础性因素(沈秋彤、赵德起,2022)。为进一步拓展集体经济高质量发展的理解维度,本文结合目前学界关于经济发展质量内涵的界定,从发展集体经济的现实困境与需求出发,来理解提升集体经济发展质量的核心要义。基于面向未来的视角,本文将集体经济高质量发展界定为通过有效的治理机制和制度安排实现集体经济与市场经济融合发展,实现集体经济与村落社区协调发展,以及实现体现工具理性的效率与体现价值理性的公平更加统一的包容性发展。集体经济高质量发展不仅涉及通过改变发展模式、产品服务、基础设施等达到提质增效的目的,还涉及通过发展理念、制度文化、政策环境等方面的优化转型,真正实现发展集体经济的善治意义和社会价值。

具体而言,可从治理、经济和社会三个维度来理解集体经济高质量发展的内涵特征。首先,集体经济高质量发展需要尊重农民主体地位,激活乡村内生动力,形成有效的集体经济高质量治理模式。在发展集体经济过程中,实现治理维度高质量的根本在于维护集体经济组织成员权利,在明晰产权关系、整合自主发展的要素资源和建立有效的集体经济组织治理架构的基础上,充分发挥集体经济组织成员的主体作用,以增进村社集体公共福利和集体经济发展效率。其次,集体经济高质量发展需要解决好集体经济与市场经济相兼容的问题,将发展集体经济嵌入产业链和价值链,建立产业转型升级与集体经济可持续发展的长效机制。在发展集体经济过程中,实现经济维度高质量的核心在于厘清政府支持与参与发展集体经济的边界,关注面向市场的集体资产经营管理人才和经营模式,探寻市场经济条件下发展集体经济的有效实现方式。最后,集体经济高质量发展需要注重发挥集体经济在提高成员和村社福祉水平方面的作用,提升集体成员的获得感和满足感。在发展集体经济时,实现社会维度高质量的关键在于形成更加公平合理的集体经济收益分配规则,充分保障农民集体成员的合法权益,健全集体经济组织利益联结机制,以收益共享实现村庄

善治和包容性发展。实际上，从2023年中央“一号文件”对集体经济的定义中也可看到，对其内涵进行界定已不仅仅包括产权制度或组织形式等单一方面，而是包含经济(如“产权关系明晰”)、治理(“治理架构科学”)、社会(“收益分配合理”)等多重维度。在这一理论内涵基础上再讨论集体经济高质量发展，就可以跳出已有研究对集体经济高质量发展讨论的窠臼，进行真正意义上的深入讨论。

(二) 主要类型

对集体经济的类型划分，无论是公共政策还是已有文献，一般都是围绕实践中发展集体经济的多元途径展开¹。可以看到，这种划分方法的问题在于，不同发展路径或方式之间存在相互交叉的情形而难以分组归类。有鉴于此，本文基于发展集体经济是否以集体统一经营的资源性资产或经营性资产为主这一依据，将集体经济大体分为经营型集体经济和服务型集体经济两大类型。经营型集体经济主要见于资源禀赋较好、集体经营性资产较多地区，特别是沿海发达地区的农村和其他地区的城中村、城郊村和经济发达村。这种类型的集体经济可分为“物业经济型”和“产业经济型”两类。“物业经济型”指的是通过推进集体经营性资产确权和股份合作制改革，组建社区型股份合作社或者股份经济合作社，以自主开发、合资、合作等方式发展租赁物业。这是当前经济发达地区发展集体经济的主要模式。“产业经济型”指的是发展创意农业、乡村旅游、农商直供等农村新产业、新业态。

服务型集体经济主要见于资源禀赋较差、集体经营性资产占比较低、市场化项目相对较少或以传统农业产业为主的地区。它以土地、厂房、农业基础设施、资金等集体所有资产为纽带，通常以村“两委”或村党组织领办合作社为主要形式，或者与农民专业合作社等农业经营主体或其他市场主体开展合作，提供居间服务。服务型集体经济的一种广为接受的发展模式是村社合一型合作社发展集体经济，其发展路径可分为“直接经营型”和“委托经营型”两类(赵黎，2022)。“直接经营型”指的是集体经济组织依托村社组织资源和治理资源，以土地流转、土地托管、土地入股等方式，提供产前、产中和产后农业生产性服务或承接政府公益类服务项目，以此实现集体创收或增收。“委托经营型”指的是集体经济组织代表全体成员，与新型农业经营主体或其他市场主体签订合同，以“反租倒包”“土地银行”等方式，将从农户手里流入的土地经营权出租给农业投资者或其他新型农业经营主体，以此增加村集体经营收入与农业资源有偿使用收入。服务型集体经济发展模式是集体统一经营的资源性资产和经营性资产较少地区发展集体经济的主要形式。

2019年，中共中央、国务院印发《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，提出要创新集体经济运行机制，探索混合经营等多种实现形式。近年来，以集体经济组织设立市场主体为载体，农村集体所有制经济与国有经济以及个体、私营、外资等非公有制经济形成混合所有制经营实体，发展各种形式的混合所有制经济，这是发展集体经济的一个明显特征。混合所有制经济是农村集体产权制度改革与社会主义市场经济相融合的产物，是集体经济与市场经济相结合的有效形式。深化混合所有制改革为推动集体经济转型升级，实现集体成员、村集体与市场主体等利益相关者在发展集体经济中实现共建、共治、共享提供了一条可行的途径。这有利于在集体、企业、劳动者之间形成激励相容的产权安排和治理结构，更好对接集体外部的企业家才能、信息等要素与集体内部的土地、自然资源等要素，夯实集体经济发展基础，提高集体经济的竞争力。

三、集体经济的演进历程与改革成效

(一) 演进历程

总体而言,可以将农村集体产权制度改革作为区分“新型”与“传统”集体经济的分界型事件,新型农村集体经济的“新”即表现在通过改革,以明晰的产权结构和有效的治理机制取代传统的、模糊的组织形态和制度安排。集体经济的演进历程与改革成效正体现出伴随改革而生的集体经济转型以及对集体经济发展质量的关注。

农村改革以来,随着家庭联产承包责任制的推行,为适应农村经济社会条件的变化,集体经济组织走上了改革之路。从20世纪80年代中后期以来,不同地区开始推行以股份合作制为主要内容的农村集体产权制度改革,新的集体经济组织形式应运而生²。大体而言,新时代集体经济的政策演进与实践探索可以分为三个阶段。第一阶段是集体经济股份合作制探索期(20世纪80年代后期到20世纪90年代中期)。以山东淄博和广东广州、深圳等经济发达地区为代表,集体经济股份合作制最初的探索主要以两种方式展开,即农村原有集体企业引入股份制因素,以及个体、私营经济的联合。其中,前者意在解决集体企业产权不明及由此带来的财产关系、管理方式和分配方式等方面存在的问题,后者意在解决如何引导非社会主义经济形式的个体和私营经济向社会主义合作制方向发展(刘文璞,1991)。可以看到,与“归大堆”式发展传统集体经济不同,在农村改革实践中建立的集体经济体制,其产权结构、组织方式、资产形式等与传统的集体经济体制已大不相同。从产权结构看,对传统集体经济进行现代产权制度改造后,股份合作制企业可分为大股东控股型(包括自然人股东控股和非自然人股东控股)、股东经营型和职工广泛持股型(魏道南、张晓山,1998)。形成有效的契约机制、激励机制和分配机制是发展新型集体经济的关键所在。从组织方式看,与传统集体经济只承认劳动者的劳动联合而否认劳动者的资本联合不同,在改革中发展起来的集体经济组织强调遵循市场原则与自愿合作精神,基于劳动者的劳动联合和资本联合相结合的方式组建股份合作制企业,实现按资与按劳分配相结合发展社区股份合作。此外,这一时期集体资产体现为乡镇企业资产、物业经济、征地拆迁补偿款等形式。

第二阶段是集体经济股份合作制推进期(20世纪90年代中后期至2012年)。由代表传统集体经济组织的社队企业发展而来的乡镇企业,因其产权不明晰而无法适应日益激烈的市场竞争。上世纪90年代,全国乡镇企业经历了一股改制浪潮,大部分集体所有制乡镇企业转变为私营企业(谭秋成,1999)。为应对农村集体资产管理面临的问题,1998年开展了农村改革以来第一次农村集体资产清产核资工作。有研究指出,乡镇企业的创立、发展与产权改革的过程,是一个从权力与资本结合,到权力逐渐退出企业或以其他形式存在于企业中,再到资本的权力化过程(张晓山、苑鹏,2009)。因乡镇企业改制,这一时期集体资产体现为物业经济、征地补偿款、转制企业股金等形式。

第三阶段是农村集体产权制度改革全面推进期(2013年以来)。十八届三中全会提出保障农民集体经济组织成员权利,积极发展农民股份合作,赋予农民对集体资产股份权能的改革任务。随着2014年《积极发展农民股份合作赋予农民对集体资产股份权能改革试点方案》的实施,农村集体产权制度改革在全国范围内逐步铺开。根据2016年中共中央、国务院《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》(以下简称“《意

见》”）提出的目标，按照试点先行、有序推进的原则，国家先后组织开展了五批改革试点，推动有经营性资产的村镇开展农村集体经营性资产股份合作制改革。在此背景下，近年来，各地集体经济组织积极挖掘集体土地、房屋、设施等资源和资产潜力，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东（即“三变”改革），积极探索集体经济新形式。

改革的完成程度与集体经济发展质量息息相关。在2021年改革试点完成之后，国家政策导向以巩固提升农村集体产权制度改革成果为目标，推动集体经济高质量发展，其中健全农村集体资产监管体系是一个重要举措。为规范集体经济组织运行和集体资产监督管理，目前全国约有20个省（自治区、直辖市）颁行关于集体经济组织或集体资产管理的地方性法规或政府规章；在国家层面，《中华人民共和国农村集体经济组织法（草案）》进入立法审议程序，其颁行将为推动集体经济高质量发展奠定制度基础，为促进集体经济现代化转型提供一种可能。

（二）主要成效

新时代深化农村集体产权制度改革的目标取向和主要任务都在向推动集体经济高质量发展方向收敛。从目标取向看，明晰集体产权归属、维护集体经济组织成员权利、探索集体经济新的实现形式和运行机制，其实质都体现出集体经济高质量发展的政策转向。从主要任务看，推进集体经营性资产改革以及发展股份合作等多种形式的合作与联合，都体现出推动集体经济高质量发展在组织与制度层面的优化升级。党的十八大以来，发展集体经济已基本具备了组织与制度基础。在稳步推进农村集体产权制度改革的同时，发展集体经济取得了阶段性成效。这符合集体经济高质量发展的时代要求，也体现出新时代巩固提升农村集体产权制度改革成果的应有之义。

一是明晰集体资产权属，为集体经济发展奠定基础。推进农村集体产权制度改革以来，全国各地有序推进清产核资和集体经济组织成员身份确认，规范集体经营性资产股权设置。各地按照资源性资产、经营性资产和非经营性资产三个类别，全面清查核实各类集体资产，建立集体资产管理台账，理顺乡（镇、办事处）、村、组三级集体资产的权属关系，推动了农村集体财务管理制度化、规范化、信息化建设。试点地区全面核实、评估多年来荒芜、闲置、被侵占、被遗忘的资产和资源，处置了一批呆帐、旧账、不明账，妥善解决了一些有权属争议的问题。

二是推动要素市场化配置，赋予农民对集体资产股份权能。在推动要素市场化配置方面，一些地区通过要素产权交易、要素抵押融资等方式，探索农村产权交易中心、林权交易中心、碳汇交易中心等农村要素市场的新做法、新模式，积累了有益经验，推动农村资源资产盘活。农业银行等大型金融机构聚焦农村集体产权制度改革重点领域，按照金融改革与农村土地制度改革紧密衔接的原则，积极开展农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款工作，创新金融产品和服务模式，拓展了集体经济组织融资渠道，提高了金融服务农业农村的普惠性和精准度。中国农业银行浙江分行推广农村承包地经营权、农民住房财产权、集体经营性建设用地使用权、林权、集体资产股权质押等产品，推出农村“三权”保证保险贷款等金融产品创新。中国农业银行河北分行与农业担保公司合作推出集体经济风险基金，为村集体注入启动资金，破解集体经济担保抵押难的问题。此外，随着农村集体产权制度改革工作的深入推进，不同地区在实现农村集体产权关系清晰的基础上，赋予了农民对集体资产更加完整的权能。除了赋予农民对集体资产股份占有与收益权，

一些地区积极探索农民对集体资产股份有偿退出和股份抵押与担保贷款的实现方式。当前,按照《意见》提出的要求,各地对农民持有的集体资产股份有偿退出的探索,没有突破本集体经济组织的范围,基本以集体内部转让或由本集体赎回为主。此外,在对农民持有集体资产股份继承方面,一些改革试点地区制定了相应的办法,有待实质性地开展探索与实践。

三是盘活农村集体资产,增强了集体经济发展活力。在地方实践中,集体经济组织因地制宜,在盘活资源要素、发展经营型集体经济和服务型集体经济方面探索发展集体经济的有效途径,涌现了一批典型案例。在盘活资源要素方面,江苏宿迁市整合利用村庄整治后的新增耕地,发展重大农业项目,推动资源性资产在产权交易市场公开交易。山东淄博市依托“联村党委+联合社”的组织架构,实施项目运作,积极盘活整合土地资源,组建土地股份合作社,推动股份合作社与农业龙头企业、农民专业合作社等新型经营主体合作及联合,带动全市村集体经济收入全部突破10万元。在发展经营型集体经济方面,浙江丽水市聚焦强村富民共富行动,巩固拓展“消除集体经济薄弱村”成果,壮大村级集体经济实力,以多层次、常态化的财政支持政策组建“强村公司”。全市各级财政向县乡级“强村公司”注入资本金,在支持组建和发展“强村公司”的同时,安排专项财政资金,扶持发展光伏、物业、飞地等市场风险较低的村级集体经济发展项目。在发展服务型集体经济方面,除了上述“直接经营型”和“委托经营型”两类发展模式,一些地区先行试点,实行集体经济组织承接政府公益类服务项目发展服务型集体经济。例如,安徽肥西县集体经济组织承接农村生活垃圾治理、公路日常管护、小型农田水利维修养护、“一事一议”民生工程建后管养、公共设施管护等各类政府公益类项目,增强了村庄自我发展、自我服务和自我管理的能力。此外,一些地区综合利用集体资源、资金和资产“三资”,以项目投资、合股联营、股份合作、组合发展等方式发展集体经济,已成为深化农村改革的重要内容。

四是为农民持续增收创造了有利条件,在提高农民生活质量、促进农民农村共同富裕上发挥了积极作用。发展壮大集体经济、增加农民财产性收入是农村集体产权制度改革的出发点和落脚点。根据农业农村部统计,截至2020年底,全国53.1万个村已经完成经营性资产股份合作制改革,确认集体经济组织成员8.8亿人³。集体资产股份分红累计4085亿元,其中,集体经济组织成员分红达3353亿,占比82%。已有研究通过分析实践探索中农村集体所有制的多种实现形式以及集体产权制度改革成效,得出农村集体产权制度改革能够有效推动集体经济发展、促进农民农村共同富裕的结论。不过,总体上看,当前落实集体资产股份收益分配的集体经济组织只占较低比例,人均分红在农民总收入中的占比也较低。2020年,集体经济组织人均分红只有91元,占农民收入的比例不到1%。因此,可以说,虽然集体经济为农民持续增收创造了有利条件,但发展空间有待拓展。集体产权制度改革对农村居民收入的影响主要体现在对其收入结构的影响,即通过提升规模经营效益和促进农民非农就业等间接途径增加了农村家庭经营性收入和工资性收入,而对财产性收入的贡献并不如预期明显(江帆等,2021)。另一方面,集体经济在为农民提供公共服务、就业创业等方面发挥了积极作用。2020年,全国村集体经济组织在公益性基础设施建设和公共服务方面投入约1200亿元。公益性支出在改善农村人居环境、扶贫济困、提升村民福祉等方面发挥了重要作用(陈锡文,2022),体现出发展壮大集体经济的减贫效应和富民效应。此外,集体经济组织通过有效盘活集体“三资”,推动和支持村民参与发展乡村旅游、休闲农业、生态观光、农事体验、创意农业等乡村新产业新业态,在

增加村集体经济收入的同时，实现了农村低收入群体、返乡入乡人员稳定就业。

四、推动集体经济高质量发展面临的问题

从以识别经济社会发展中突出的不平衡不充分问题为进路的高质量发展的理论内涵出发认识和理解集体经济高质量发展，需科学、准确把握集体经济的新变化和面临的新问题，以问题导向提升集体经济发展质量。农村集体产权制度改革以来，发展集体经济取得显著成效的同时，也存在很大的改进空间，严重阻碍了集体经济高质量发展和集体经济结构的转型升级。当前，无论是经营型集体经济还是服务型集体经济，不同的发展路径都面临一些有待解决的问题，亟需精准施策加以化解。

（一）集体经济发展面临的普遍性问题

一是集体经济组织的法律地位制约了其有效参与市场竞争的可能。《民法典》将集体经济组织归入特别法人类别，而《市场主体登记管理条例》并未赋予集体经济组织市场主体地位。在实践中，集体经济组织大多依照部门规范性文件在县级农业农村部门完成登记赋码，这影响了其市场交易能力和参与市场竞争的能力(陆雷、赵黎，2021)。在课题组的实地调研中，一些集体经济组织负责人反映了他们在集体资产管理、信贷担保与风险防范上遭遇的困惑。少数案例村庄通过出资设立或参与设立村办企业、农民专业合作社等市场主体或对股份经济合作社进行公司化改造，但大多数集体经济组织尚不具备这种变通能力。

二是集体经济组织治理机制未能实现其预期目标。多数地区借鉴现代企业法人治理结构，积极构建集体经济组织治理架构。但从实践效果看，改制后的集体经济组织与不同性质的村级组织权能关系仍然不清晰，管理和运行方式并未发生实质性变化。此外，集体经济组织成员参与治理意愿不高，获得感不强，集体经济发展缺乏内生动力。“政经合一”的村社组织结构影响了集体经济组织经营、管理和决策的合理性与有效性。在集体经济组织与其他村级组织职能交织的情况下，集体经济组织的经营管理和组织、人事权往往由村集体一把手行使。村干部在集体资产经营和处置上权力过大、随意性强的现象十分普遍，容易形成“小官巨贪”和“干部经济”，利用权力寻租、腐败等个案时有发生(褚红丽、魏建，2019)。此外，农村集体资产管理中存在管理者“偷懒”“越位”等现象，容易引发农村集体资产流失及低效利用等问题(张浩等，2021)。

三是集体经济组织缺乏有效的人力资源供给，集体经营性资产持续盈利能力和投资能力有限。由于缺少技术人员和专业知识，村集体获得政府支农资金和支农项目后，大多将项目转包，通过收取手续费、管理费或分成的形式取得收益，这有悖于开发集体经济项目的初衷。集体经济组织带头人市场竞争意识与风险承受能力有限，参与股份合作制改造的积极性不高。课题组的调研表明，一些地区虽然按照上级部署完成了集体产权制度改革任务，但很少开展生产经营活动，或多以“物业经济型”“委托经营型”的方式开展经营或提供服务。近年来，虽然集体经济投资收益产生的收入增速较快，但由于起点低，2020年仅为258.0亿元。由于缺少专业经营人才支撑，集体经营性资产持续盈利能力和投资能力非常有限(魏后凯等，2022)。此外，一些集体经济组织存在盲目投资的现象。

(二) 发展经营型集体经济面临的困境

一是经营性资产占比不高,经营模式主要以物业租赁为主。尽管各地探索出多样化的集体经济发展业态,但村集体经营收益不构成村集体经济组织主要收益来源。2020年,村集体经营收益只占本年收益的44.0%,占当年可分配收益的26.9%⁴。集体经济更多依赖政府奖补等财政支持和转移支付,大多以物业租赁为主。这种物业租赁经济在本质上是一种外延式发展模式,它主要依赖于大量外来资本的持续注入。“物业经济型”集体经济发展模式尚未成为长期稳定的经营收入来源。

二是缺乏优质经营项目,可持续发展面临挑战。目前,村集体经营收益在村域之间分布极不均衡。根据课题组的初步测算,虽然村集体经营收益超过100万元以上的村只占汇总村数的4%,但其经营收益却占全部汇总村集体经营收益总额的四成以上,村均超过170万元,约为汇总村平均经营收益规模的10倍(陆雷、赵黎,2022)。这些情况表明,当前少数依托经营型集体经济发展模式的强村贡献了全国村集体经营收益的很大比例,大多数地区缺乏优质经营项目,集体经济“统”的部分的创收增长空间有限,且收入占比逐步下降,从2016年的33.3%下降到2020年的30.2%。在一些集体经济发展基础较好的地区,受到规划、土地利用等方面的制约,在新项目难引进的同时,发展集体经济还面临已有项目难以维持的问题(孔祥智、高强,2017)。

三是混合所有制改革进展缓慢,很多地区的股份合作制改革流于形式。一些集体经济组织以分家底的方式改制,影响了改制后集体经济组织的持续经营能力。由于兑现比例过高,导致分红时资金不足,甚至集体经济组织有时不惜举债分红,以致收不抵支,债务高企现象时有发生(国务院发展研究中心农村经济研究部,2015)。村集体分红压力大,制约了集体经济的发展后劲,也弱化了村庄公共物品供给和基层治理能力(桂华,2019)。

(三) 发展服务型集体经济面临的困境

一是服务型集体经济的发展受到地理区位、资源禀赋等要素条件的限制。虽然集体经济组织以服务成员为宗旨,但其地域性及其成员的封闭性不利于股权的社会化和资本化,难以实现资本重组和资源优化配置,也与现代企业开放性成长和城乡融合发展的要求相矛盾。

二是村社合一发展集体经济的模式大多由自上而下推动形成,农民自主选择空间有限。高度依赖于政策资源扶持的集体经济发展实践一旦忽视产业环境、资源禀赋等因素,就容易催生出大量“空壳社”和“僵尸社”(于福波、张应良,2021),由此还会产生大量的债务问题。这既会增加政府和农民负担,又会对农村基层治理秩序形成冲击。此外,在强化财政投入聚力增效的同时,各地大多将扶持发展集体经济项目资金向示范村、典型村倾斜,这容易导致当地片区内形成村庄分化。村集体经济发展分化是村庄分化的基本表现形式,这不利于构建健康稳定的乡村善治新格局,也影响到农民农村共同富裕的实现。

三是服务型集体经济倾向于重服务功能而轻发展功能。一些集体经济组织通过引入市场主体或者承接政府公益性服务项目,形成“以集体政治调控为基础、以市场主体的服务供给为载体”的集体经营模式(杜鹏,2021)。这一类服务型集体经济的经营逻辑是服务有效供给,而不是集体经济的发展壮大。此外,一些地区“委托经营型”集体经济在运作经营中,村集体面临被新型农业经营主体或其他外来主体俘获的风险(崔红志,2017),而再发包导致的高地租率也使得真正专心务农的农业投资者和经营主体难以持续规划并

长期投资(党国英, 2017), 这不利于农业经营的有序发展。

五、促进集体经济高质量发展的对策建议

以现实问题为导向, 以农村改革和发展作为推动集体经济高质量发展的重要动力, 在巩固农村集体产权制度改革成果的基础上, 不断拓展集体经济在新领域、新产业、新业态、新市场中的实践, 应是未来集体经济的发展方向。通过进一步完善集体经济组织治理机制, 建立集体经济可持续发展长效机制, 健全集体经济组织利益联结机制, 探索集体经济发展新模式新路径, 可以拓展集体经济的发展空间, 促进集体经济在更加公平、可持续的环境下实现高质量发展, 为全面推进乡村振兴和实现农民农村共同富裕提供坚实的物质基础和制度保障。

(一) 治理维度：统筹推进集体经济组织治理结构转型

统筹推进集体经济组织治理结构转型, 有助于推动集体经济高质量发展。实现政经分离, 完善集体经济组织管理人员选任机制, 激励农民集体成员主动参与发展集体经济, 是不断完善集体经济组织治理结构的有效途径。

一是分类推进政经分离改革。村民自治组织公共事务与集体经济事务分离, 有利于推动集体经济组织转型。具体而言, 集体经济组织的管理和经营活动与承担公共服务、集体公益职能分开, 在财务上分开核算, 构建透明的成本核算和补偿机制。对此, 可借鉴先行地区的实践经验, 率先在集体资产量大、成员结构复杂的地区, 全面推进集体经济组织和村民自治组织机构职能、人员选举、议事决策、财务核算、资产管理的分离, 进一步规范村集体经营性收入统计, 实现集体经济组织自主经营、自负盈亏。借鉴上海市的政策举措, 对原本由村民委员会代管或村镇集体企业经营的土地、房屋, 其权属转移至农村集体产权制度改革后成立的集体经济组织的, 直接采取账面净值进行划转, 简化集体资产权利人转移登记手续。推动集体经济组织逐步退出公共物品供给, 由其主要承担经济发展职能。在集体经济组织承担集体公益和综合服务等情况, 对其成本给予公平、透明与适度的补偿。为保证补偿核算的公平、透明与适度, 可探索集体经济组织分层分类的做法, 将其分为公益类经营活动和市场类经营活动, 并为集体经济组织承担公益类经营活动建立以“政府购买服务”为核心的运营机制, 明晰集体经济组织治理与村民自治组织治理的行为边界。

二是完善集体经济组织管理人员选任机制。成员事前对重大事项决策的参与, 事中对决策过程的监督以及对管理或经营结果的问责, 是组织治理的关键议题。客观地看, 集体经济组织的管理和经营难以完全遵循现代企业治理模式的基本要求。在大量集体经济组织成员外出、无法参与日常管理的农村地区, “干部经济”或许是一种权宜之计和理性选择。为避免少数人控制可能造成的风险, 应选拔工作能力强、群众信任的人员进入集体经济管理机构, 强化内部少数人和社会资本控制、侵占集体资产的风险防范。从长远看, 仍然要从明晰产权、拓展要素和建立高效的经济组织管理制度上下功夫。

三是充分发挥集体经济组织成员的主体作用。为保障集体经济组织成员的合法权益, 应推广数字化赋能农村集体资产管理的做法与经验, 如建立微信工作群, 以网络投票方式议事决策, 在网络服务平台及时

更新集体资产管理和运营情况,实现集体资产管理和经营的透明化,充分保障集体经济组织成员的知情权、参与权、表达权、决策权和监督权。在集体经济组织议事决策工作中,应格外注意村级负债对发展集体经济带来的负面影响,控制村级债务规模,建立村集体事务收支清单制度,严禁集体经济组织超出自身财力水平举债兴办公益事业,确保集体经济高质量发展的可持续性。

(二)经济维度:建立集体经济可持续发展长效机制

一是厘清政府支持与参与发展集体经济的边界。在当前的政策框架下,应把集体经济组织和集体经济组织参与兴办的市场主体相区分,建立集体资产管理与经营有效分离机制的新机制。可借鉴国有企业从“管企业”向“管资本”转变的经验,向集体经济组织下放集体资产管理权限。政府支持发展集体经济应主要从以下方面着手,包括建立健全激发广大群众和社会资本参与集体经济发展的激励机制,建立防止内部少数人和社会资本控制、侵占集体资产的风险防范机制,更新集体经济账目监督与亏损折算办法。为促进城乡统筹发展、要素自由流动,实现集体经济组织成立各类市场主体开展经营活动的规范化和有序化,探索建立集体资本投资运营公司的机制,开展股权投资实践,优化集体资本分布结构,提高集体资本运营质量与效益。

应加快推动集体经济组织在市场经济体系中顺畅运行的配套政策的落地及调整工作,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用。一方面,在重视顶层设计和整体规划的基础上,联合农业农村、发展改革、规划资源、市场监管、房屋管理、组织、财政、金融、税务、商务、国资、审计、文旅、人社等相关部门,整合各种资源,协调推进集体经济高质量发展。在支持金融机构探索将集体经营性建设用地使用权、物业资产、资源收益权等纳入抵质押物范围的实践中,可借鉴中国农业银行浙江省分行推出的美丽乡村贷、产权系列贷等创新性产品,进一步拓展集体经济组织融资渠道。针对集体经济组织融资需求特点,在贷款利率、担保条件、贷款期限等方面制定差异化政策,加大信贷支持力度。

另一方面,进一步完善市场交易规则,为集体经济组织公平参与市场竞争创造有利环境,实质性提升集体经济组织竞争能力,是深化改革、进一步推动集体经济发展壮大的重要内容。为此,应以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为导向,建立促进集体经济高质量发展的体制机制,为集体经济组织的经营活动提供公平、公正和稳定的发展环境,在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面为集体经济组织参与市场交易创造条件,以此提升集体经济发展效率和发展韧性。

二是大力培育集体经济发展带头人队伍。集体经济高质量发展具有创新性,需要强大的人力资本和创新能力加以保障,这对激发集体经济发展活力、提高集体经济组织内生发展动力具有十分重要的现实意义。为进一步推动经营型集体经济发展,应适时制定集体资产管理干部的任职条件和标准,进一步吸引农村能人、种养大户、家庭农场经营者、农民合作社带头人、社会化服务组织负责人等群体参与集体经济的经营管理,鼓励本土大学生、退伍军人、外出务工人员等各类人才返乡创业就业,建立乡村精英与集体经济组织的合作机制,形成人才聚集效应。建立科学的绩效考核制度,改革包括村干部兼任在内的集体资产管理干部的薪酬制度。借鉴一些地区探索推行的对集体经济组织管理人员实行“基本报酬+绩效考核+集体经济发展创收奖励”的报酬补贴制度,激励集体经济发展带头人的主体能动性与创新性,避免发展集

体经济问责泛化。

三是积极探索市场化职业经理人或第三方专业管理团队运营集体经济的市场化模式。2022年8月农业农村部等四部门印发的《关于做好农村集体产权制度改革成果巩固提升工作的通知》提出，加强集体经营管理人才的培养，完善激励机制，鼓励各地建立集体经营管理人员聘任管理制度。应进一步细化聘用职业经理人运营集体经济的相关制度，明确界定政府部门、集体经济组织及其成员、农村职业经理人各自职责与权益边界。探索以合同管理为核心、以岗位管理为基础的市场化选聘制度，完善聘任管理机制。鼓励建立绩效报酬挂钩机制，鼓励从当年集体收入增量中安排适当比例奖励经营管理人员，允许其参与集体收益分红。在有条件的地区，积极探索职业经理人的持股方案，将激励与约束相结合，避免持股固化僵化，推动实现合理有序的持股转让机制。探索建立第三方专业管理团队参与集体经济组织运营管理的机制，搭建跨区域集体经济组织人才交流平台。

（三）社会维度：健全集体经济组织利益联结机制

为推动改革发展成果更多更公平地惠及全体人民，应贯彻“把选择权交给农民”“让农民成为改革的参与者和受益者”的改革理念，建立集体经济由“共有”向“共富”“共享”转化的机制。

一方面，构建更加公平合理的集体经济收益分配机制，发挥集体经济在推动“共富”中的作用。应注重让生产要素在资源配置方面起到决定性作用，在推动农民农村共同富裕中发挥要素回报的作用。注重初次分配，推动参与管理与经营的利益相关方之间形成更为紧密的利益联结，建立资本所有者和劳动者利益共同体。

另一方面，推动集体经济实现由“共有”向“共享”转化，以收益共享实现村庄善治。实现村庄建设与公共服务村民共享是集体经济发展成果共享的重要体现。为此，应在收益分配实践中，形成村庄社会、经济、文化、生态等多元化发展目标的汇集，探索类型多样的收益分配方式，实现集体经济收益共享。

（四）面向未来：探索集体经济发展新模式新路径

新时代集体经济高质量发展具有独特的模式和趋势。高质量发展视域下，需进一步探索集体经济发展模式和实现路径。应在总结和反思上一轮农村集体产权制度改革成果和既有实践模式的基础上，进一步丰富股份制、股份合作制的实践形式，创新集体资产的经营方式和组织形式，在巩固和拓展农村集体产权制度改革成果的同时，进一步探寻市场经济条件下发展集体经济的有效实现方式。

一是推动国有经济与集体经济合作发展。为更好地发挥公有制经济促进共同富裕的作用，推动公有制经济多类型、多领域的协同创新，探索国企参与合作开发集体经济项目的方式和路径，建立国企参与开发集体经济项目的政策支持机制，鼓励投资主体多元化，为实现农民农村共同富裕提供新动能、注入新活力。在有效管理与控制风险的前提下，支持由镇或村级集体经济组织通过联合组建公司、设立基金的运作模式，由公司、基金委托综合实力雄厚的国企进行运营管理的有益探索。

二是推动社会资本与集体经济合作发展。当前集体经济组织与其他市场主体、外来企业、社会资本等开展合作较多，但建立混合所有制产权结构实践滞后。鉴于此，应积极推动村集体经济组织与社会资本建立收益共享、风险共担的利益共同体。支持有条件的集体经济组织与技术专精、行业领先的工商企业、农民合作社、科研院所、供销社等各类主体组建混合所有制经营实体。着眼于集体资产拓展性权能的政策落

地与实践创新,探索拓展性权能开放运行的可行性,从集体资产的收益权和处置权而不仅是使用权方面赋予农民对集体资产更加完整的权能,发挥好产权激励作用。为实现集体经济组织“新型化”改造,推动集体经济更高质量发展,应进一步健全集体资本市场股权登记、托管、流转交易等服务体系。为解决村集体资产的封闭化处置影响外来企业和社会资本参与混合所有制改革积极性的问题,可适时推动相关法规政策的完善工作,探索农村集体资产跨村流转、处置的办法。借鉴建立统一的集体经济组织股权托管和流转交易平台的做法,允许集体经济组织依托地区性农村产权交易机构,稳步推动集体资产跨社区、跨县(市、区)域流转,扩大集体资产处置范围,在发展乡村产业中推动混合所有制经济改革,形成既有利于集体经济拓展功能、保值增值,又有利于各种所有制经济取长补短、相互促进的发展格局。

三是推动联村发展集体经济,强化优势互补。立足于不同村庄、不同区域的资源禀赋,实现集体经济可持续发展。在明晰产权的前提下,通过资金整合、资源组合、异地置业联建等方式,鼓励有条件的地区探索开展跨村联合发展,克服单村发展面临的资源、资金、人才、经营能力等多种因素的制约,建立集体经济组织联合体,整合、盘活集体资产,发展产业项目。探索“强村带弱村”发展路径,支持和鼓励资源匮乏、发展基础薄弱村利用帮扶资金、闲置资源,与经济强村共建产业发展项目,实现收益共享。■

(责任编辑:韩娟)

注释:

¹ 例如,高鸣等(2021)将集体经济发展模式分为经营型、联营型、租赁型、服务型 and 党建型。也有学者将之分为资源开发、产业带动、服务创收、农旅融合、资产经营、资本运作、能人返乡、党建引领等八种类型。相互交叉的问题表现为,例如,党建引领型(党建型)也可以涉及到资源开发(经营型)、资产经营(租赁型)或服务创收(服务型),即以村党支部领办或村村联办的方式,利用未承包到户的集体自然资源,或盘活闲置的各类经营性资产、或开展农业社会化服务。当党建型集体经济组织通过要素联结、入股参股的方式与社会资本或其他市场主体共同承担经营风险、合作发展时,就成为了联营型发展模式。此外,农旅融合大多涉及到资源开发、资产经营或资本运作,同时也是产业带动的典型模式(即农旅产业带动集体经济发展)。

² 由于本文聚焦于新型农村集体经济的分析,其演进历程应从推行以股份合作制为主要内容的农村集体产权制度改革开始,所以并未涉及传统集体经济形成与发展的社会主义革命与建设时期。

³ 数据来源:农业农村部政策与改革司,《中国农村政策与改革统计年报(2020年)》,北京:中国农业出版社,2021年。下文若无特别说明,各年数据均出自相应年份的统计年报。

⁴ 根据统计口径,经营收益指村集体经济组织经营收入、发包和上交收入以及投资收益之和,减去经营支出和管理费用后的差额。

参考文献:

- [1]郑庆宇,管洪彦.新型农村集体经济主体的政策选择及制度设计[J].农村金融研究,2022(2):29-37.
- [2]金碚.关于“高质量发展”的经济学研究[J].中国工业经济,2018(4):5-18.
- [3]赵剑波,史丹,邓洲.高质量发展的内涵研究[J].经济与管理研究,2019(11):15-31.
- [4]高培勇,袁富华,胡怀国,刘霞辉.高质量发展的动力、机制与治理[J].经济研究,2020(4):4-19.
- [5]安淑新.促进经济高质量发展的路径研究:一个文献综述[J].当代经济管理,2018(9):11-17.
- [6]余泳泽,胡山.中国经济高质量发展的现实困境与基本路径:文献综述[J].宏观质量研究,2018(4):1-17.
- [7]赵黎.发展新型农村集体经济何以促进共同富裕——可持续发展视角下的双案例分析[J].中国农村经济,2023(8):60-83.
- [8]沈秋彤,赵德起.中国农村集体经济高质量发展区域差异研究[J].数量经济技术经济研究,2022(2):43-63.
- [9]高鸣,魏佳朔,宋洪远.新型农村集体经济创新发展的战略构想与政策优化[J].改革,2021(9):121-133.
- [10]赵黎.集体回归何以可能?村社合一型合作社发展集体经济的逻辑[J].中国农村经济,2022(12):90-105.
- [11]刘文璞.社会主义与农民财产权——温州股份合作试验的启示[J].中国农村经济,1991(11):3-6.
- [12]魏道南,张晓山(编).中国农村新型合作组织探析[M].北京:经济管理出版社,1998.

- [13]谭秋成.乡镇集体企业中经营者持大股:特征及解释[J].经济研究,1999(4):45-51.
- [14]张晓山,苑鹏.合作经济理论与中国农民合作社的实践[M].北京:首都经济贸易大学出版社,2009.
- [15]江帆,李崇光,邢美华,郑甘甜.中国农村集体产权制度改革促进了农民增收吗——基于多期DID模型的实证检验[J].世界农业,2021(3):70-79,107.
- [16]陈锡文.充分发挥农村集体经济组织在共同富裕中的作用[J].农业经济问题,2022(5):4-9.
- [17]陆雷,赵黎.从特殊到一般:中国农村集体经济现代化的省思与前瞻[J].中国农村经济,2021(12):2-21.
- [18]褚红丽,魏建.村干部双重身份的腐败惩罚差异[J].中国农村观察,2019(5):110-126.
- [19]张浩,冯淑怡,曲福田.“权释”农村集体产权制度改革:理论逻辑和案例证据[J].管理世界,2021(2):7,81-94,106.
- [20]魏后凯,苑鹏,王术坤.中国乡村振兴综合调查研究报告2021[M].北京:中国社会科学出版社,2022.
- [21]陆雷,赵黎.共同富裕视阈下农村集体经济的分配问题[J].当代经济管理,2022(10):1-8.
- [22]孔祥智,高强.改革开放以来我国农村集体经济的变迁与当前亟需解决的问题[J].理论探索,2017(1):116-122.
- [23]国务院发展研究中心农村经济研究部.集体所有制下的产权重构[M].北京:中国发展出版社,2015.
- [24]桂华.产权秩序与农村基层治理:类型与比较——农村集体产权制度改革的政治分析[J].开放时代,2019(2):36-52.
- [25]于福波,张应良.基层党组织领办型合作社运行机理与治理效应[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021(5):54-64.
- [26]杜鹏.乡村振兴战略下的集体经营机制:类型与比较——基于村庄治理能力的视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021(1):52-63.
- [27]崔红志.农村“三变”改革的影响因素及政策选择[J].中国发展观察,2017(22):40-43.
- [28]党国英.农村集体经济制度研究论纲[J].社会科学战线,2017(12):67-78.

High-quality Development of New Rural Collective Economy: Theoretical Connotations, Practical Difficulties and Optimization Strategies

ZHAO Li

Abstract: Developing a new type of rural collective economy and achieving modernization and transformation of China's collective economy are important pathways to promote rural revitalization and achieve common prosperity. On the basis of elaborating the theoretical connotations of high-quality development of new rural collective economy and its main types, this paper reviews and summarizes the development process and reform achievements of new rural collective economy, analyzes the main obstacles faced by its development, and proposes pathways to promote a high-quality development of new rural collective economy. Different from existing studies that either barely use the term "high-quality development" as an expression in words, or only focus on a single economic dimension such as property rights relationship or business operation in their analysis, this study relies on the current definitions of the connotations of economic development quality in academia, takes practical difficulties and development needs in consideration, and proposes to understand theoretical connotations of high-quality development of new rural collective economy from three dimensions, namely, a governance one, an economic one, and a social one. Under the context of establishing a socialist market economy, the pathways of achieving high-quality development of new rural collective economy can be optimized from the three dimensions, respectively, which can build a solid foundation for comprehensively promoting rural revitalization and achieving common prosperity for farmers in rural areas.

Key Words: New Rural Collective Economy; High-quality Development; Business-oriented Collective Economy; Service-oriented Collective Economy; Market Economy